



Les démarches de réduction des coûts dans les collectivités territoriales françaises : enjeux et état des lieux

Marcel Guenoun, François Meyssonier, Emil Turc

► To cite this version:

Marcel Guenoun, François Meyssonier, Emil Turc. Les démarches de réduction des coûts dans les collectivités territoriales françaises : enjeux et état des lieux. 2015. hal-01228461

HAL Id: hal-01228461

<https://hal.science/hal-01228461>

Preprint submitted on 13 Nov 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les démarches de réduction des coûts dans les collectivités territoriales françaises : enjeux et état des lieux

Marcel Guenoun*
François Meyssonier**
Emil Turc*

2015/26

(*) IMPGT, Aix-Marseille Université

(**) LEMNA, Université de Nantes

Les démarches de réduction des coûts dans les collectivités territoriales françaises : enjeux et état des lieux

Marcel GUENOUN
IMPGT
Aix-Marseille Université

**François
MEYSSONNIER**
IEMN-IAE
Université de Nantes

Emil TURC
IMPGT
Aix-Marseille Université

Résumé : Une étude des démarches d'efficience et de réduction des coûts dans les collectivités territoriales françaises est menée. Elle s'appuie sur une recherche documentaire systématique dans la presse spécialisée (notamment dans La Gazette des Communes) et dans les actes des congrès de l'association des fonctionnaires territoriaux en charge de la question (l'AFIGESE) et sur des entretiens avec quatorze experts menés en deux vagues : en 2012, lors de l'émergence de la problématique, puis en 2015, suite à la diminution des dotations de l'Etat. Il est montré que dans le contexte actuel de crise des finances publiques locales, les actions de restructuration des processus opérationnels dans les services publics de proximité sont pour le moment plus rhétoriques que réelles.

Mots Clés : nouvelle gestion publique, collectivités territoriales, économies, efficience, restructuration des processus opérationnels.

Abstract: A study of cutback strategies and efficiency programs implemented by French local public authorities is conducted. It is based on a systematic literature review in the specialized press (especially in La Gazette des Communes) and in the acts of congress of the association of territorial officials in charge of the matter (the AFIGESE) and interviews with fourteen experts conducted in two waves: in 2012, when this topic started to occur, and then in 2015, following the reductions of state grants. It is shown that in the current context of local public finance crisis, operational process of reengineering actions in the local public services are currently more rhetorical than real.

Keywords: new public management, local governments, cutbacks, efficiency, downsizing.

Introduction

La crise des finances publiques est une réalité prégnante dans beaucoup de pays et impose d'aller plus loin que les simples ajustements à la baisse, uniformes et indistincts, des dépenses des administrations. Les modalités de réponse sont très variables, qu'elles concernent les choix stratégiques, les méthodes budgétaires, la recherche d'innovations dans les processus serviciels, la culture managériale interne ou l'implication des citoyens. Cette variété de leviers et d'intensité des réponses apportées à la crise nécessite de réfléchir « *out of the box* » (Caperchione *et al.*, 2014). Un des traits singuliers de la crise contemporaine des finances publiques (que les anglosaxons nomment d'ores et déjà « grande récession » par comparaison à la grande dépression des années 30) et qu'elle intervient après un cycle trentenaire de décentralisation des administrations publiques occidentales (Leisink et Bach, 2014). Nous souhaitons donc nous intéresser aux problématiques d'optimisation et de réduction des coûts à l'échelon local des administrations publiques.

L'évaluation des impacts des réformes administratives en termes d'économie et d'efficience, reste le parent pauvre du management public tant au plan administratif et politique qu'académique (Boyne *et al.*, 2003). Les connaissances réelles en matière de démarches de réduction des coûts et d'amélioration de la productivité mises en œuvre actuellement dans les collectivités territoriales sont assez limitées si on souhaite dépasser les discours officiels et les démarches d'auto-promotion inévitables dans la vie publique locale. L'objectif de cet article, qui prend place dans un programme de recherche plus large (programme européen COST - Local Reforms in Europe) est d'étudier comment les collectivités territoriales mobilisent les méthodes et outils de contrôle de gestion pour répondre aux difficultés financières qui les affectent fortement actuellement et resteront présentes dans le futur (voir à ce propos les rapports Pébereau (2005), Richard (2006), Lambert (2007), Attali (2008), Jamet (2010), les recommandations de la Cour des Comptes (2014), les débats de l'Assemblée Nationale et du Sénat, les analyses des associations d'élus locaux, etc.). Nous étudions donc leurs stratégies et pratiques afin de caractériser les tendances lourdes et les expériences originales des managers publics locaux dans ce domaine. Dans cette étude ciblée, consacrée aux pratiques managériales de maîtrise des coûts, nous laisserons délibérément de côté la logique politique des élus, centrée sur les dimensions de conception et d'évaluation des politiques publiques qui est associée à des enjeux électoraux.

Dans une première partie, une revue de la littérature académique sur la question de l'efficience des services publics de proximité va être effectuée. Elle sera d'abord centrée sur le niveau organisationnel de la collectivité territoriale (section 1.1.), puis consacrée aux niveaux stratégique (section 1.2.) et opérationnel (section 1.3.) des processus de prestations de services. Dans une seconde partie, l'état des réalisations actuelles en France en matière de démarches d'efficience, de productivité et de réduction des coûts dans les collectivités territoriales sera présenté. Une étude documentaire de la presse spécialisée sera réalisée (section 2.1.), suivie d'une analyse des communications effectuées lors des congrès des spécialistes territoriaux de la question (section 2.2.). Dans une troisième partie, une série d'entretiens avec des experts des démarches d'efficience dans les collectivités territoriales sera mise en œuvre. On recueillera leurs analyses sur le comportement des collectivités territoriales en 2012 à la suite de l'apparition de la problématique (section 3.1.), puis en 2015 lors de la réduction des dotations reçues de l'Etat (section 3.2.).

1. La recherche de l'efficience dans les services publics de proximité, « nouvelle frontière » du management public

Nous allons d'abord nous intéresser à l'émergence de la problématique des économies à réaliser dans les collectivités territoriales et nous verrons ensuite pourquoi les méthodes de gestion des entreprises privées doivent être prises en considération.

1.1. La nécessaire maîtrise des coûts dans les administrations locales

La crise des finances publiques est maintenant incontournable. Après les administrations centrales et les hôpitaux, les collectivités locales sont à leur tour confrontées à la nécessité de réaliser des économies budgétaires. En effet : « *La dépense publique locale s'est accrue plus vite que les revenus français en passant de 8,7% du PIB en 1983 à 11,9% en 2012 dont près de 2 points à champ de compétences constant, c'est à dire sans les collèges, les lycées, l'allocation personnalisée d'autonomie ou le RMI-RSA. Ceci est lié, pour près de 80%, à l'augmentation des dépenses de fonctionnement hors décentralisation nouvelle, c'est à dire à la hausse de la masse salariale avec une croissance des effectifs du personnel communal et intercommunal de 2% en moyenne annuelle entre 2002 et 2011 ainsi qu'à une montée des consommations intermédiaires (achats et prestations de services). Le constat est sans appel. Les dépenses publiques locales rattrapent le budget de l'Etat : en 2012, 226 milliards contre environ 300 milliards de crédits de paiement de l'Etat.* » (Baslé, 2014). Entre 2002 et 2012, hors transferts de compétences, les effectifs de la fonction publique territoriale ont augmenté de 23% alors que pendant le même temps les effectifs de la fonction publique d'Etat diminuaient de 5%. Les leviers d'action existent pour diminuer les coûts des services publics locaux : « *Aujourd'hui, il s'agit de réformer, d'évoluer, certainement pas de continuer sur une trajectoire insoutenable. Il ne faut pas avoir peur de parler de gains de productivité dans les services publics locaux. La productivité à venir dépend des nouvelles technologies (e-administration) mais aussi des coopérations internes au sein des intercommunalités et de la simplification administrative.* » (Baslé, 2014). C'est ce que suggère le rapport 2014 de la Cour des Comptes sur les finances des collectivités locales, prônant : « *une recherche accrue de gains de productivité et une plus grande mutualisation des services* ». En effet, on peut noter que la mise en place des agglomérations a provoqué une augmentation des effectifs et pas un transfert d'emplois encore moins une réduction (dans les communes où les compétences ont été transférées, une partie des effectifs concernés a souvent été maintenue) et on peut redouter le même phénomène avec la mise en place des métropoles. La fusion des régions n'est accompagnée d'aucun objectif affirmé d'économies d'échelle chiffré et piloté. Et on sait bien que le taux d'absentéisme dans les collectivités locales est presque du double (22 jours par an) que dans le secteur privé et les administrations d'Etat (12 jours) même si on peut trouver certaines explications à cet écart.

Le renversement de tendance à l'œuvre en France à partir de 2015 avec la baisse des dotations de l'Etat vers les collectivités, après leur gel en valeur et en volume, est l'aboutissement d'une exigence exprimée depuis le début des années 2000 (Le Lidec, 2009) au moins autant que le fruit des tensions financières conjoncturelles. Les collectivités sont appelées de longue date à participer aux efforts de redressement des finances publiques nationales et la crise continue depuis 2008 joue un rôle de catalyseur de ces pressions structurelles. En effet, depuis 2008 les collectivités territoriales françaises ont été relativement peu au cœur des programmes de réduction des finances publiques (Leisink et Bach, 2014, p. 332) alors que la baisse des dotations de l'Etat vers les collectivités a commencé dès 2010 dans certains Etats (Royaume-Uni, Italie) et a consisté en des coupes très importantes (- 50% de dotations en Grèce, - 28% au Royaume-Uni, - 40% certaines années en Espagne). La criticité de cette situation peut être considérée comme une menace pour les valeurs et structures de la collectivité (Boin et al., 2009, p. 84) ou au contraire comme une opportunité de changement (Mascio et al., 2013, p. 18).

1.2. Les stratégies face à la crise

Les recherches portant sur les démarches de réduction de coûts et d'optimisation dans un contexte de crise sont anciennes, discontinues et portent majoritairement sur les administrations centrales. En effet, Savage and Schwartz (1999) font remonter à 1933 le début des travaux académiques sur le sujet avec la publication par Ridley et Nolting (1933) du guide *How Cities Can Cut Costs*. Pour ce qui est de la France, hormis les ouvrages techniques sur la comptabilité de gestion communale (qui peuvent être considérés comme symptomatique d'une préoccupation de maîtrise des coûts) dès la fin des années 1970, il faut attendre l'article de V. Hoffman-Martinot (1988) pour proposer une analyse comparative des actions mises en œuvre par les collectivités dans un contexte d'austérité. Si la réflexion est ancienne, Bozeman (2010, p. 558) note qu'elle est discontinue. Dans son état de l'art sur la recherche sur la gestion des organisations « dans les périodes douloureuses », il note que les travaux de recherche épousent les grands cycles économiques. En période de croissance, la recherche en management public se détourne des problématiques d'efficience et d'optimisation pour s'y consacrer à nouveau en période de récession ou de dépression. Il en fait d'ailleurs un élément de différenciation avec la recherche générique en management qui elle travaille de manière continue sur les démarches d'optimisation et de réduction de coûts. Enfin, bien que les travaux séminaux de la recherche sur les réponses à la contrainte financière s'enracinent dans le contexte des collectivités locales, l'essentiel des publications portent soit sur les réponses que peuvent apporter les administrations en général (Levine, 1978) soit exclusivement sur les niveaux centraux de gouvernement (comme par exemple le numéro spécial récent de la Revue Internationale de Sciences Administratives consacré à l'assainissement des finances publiques, 2015). La recherche sur les réponses des collectivités face à la crise reste donc faible et largement émergente (ou ré-émerge timidement à chaque crise).

Par-delà, les manières de réagir à la crise varient grandement en termes de modalités (Hacker, 2004) et d'intensité (Anderson, 2001). Deux grandes postures stratégiques peuvent être prises : la stratégie du déni et des mesures dilatoires ou la stratégie assumant l'austérité. La stratégie du déni (la politique de l'autruche selon Galai et Sade, 2006) relève de l'ignorance volontaire de la crise ou de la croyance que la crise pourra se résorber sans que rien n'ait à être fait (Levine, 1979). Cette stratégie sans action (Savage et Schwartz, 1999, p. 530) correspond à un diagnostic d'une crise faible et d'une courte durée (Wilks, 2010). A l'inverse, la stratégie assumant l'austérité, objet de la présente recherche, consiste à agir face à la crise. Une première option consiste à accroître les ressources maîtrisables (levier fiscal, tarification pour l'essentiel) (Konzelmann, 2014) pour réduire l'effet de ciseau entre l'augmentation des dépenses contraintes et la réduction des recettes. Cette option vise à résister à la crise ou à en limiter les effets pour l'organisation (Levine, 1978, p. 319). La deuxième option, non exclusive de la première, consiste à agir sur les dépenses et les activités internes à l'organisation (Overmanns et Timm-Arnold, 2014). Un débat oppose dans la littérature les tenants d'une approche extensive des politiques d'austérité incluant à la fois les actions visant à accroître les ressources et celles visant à limiter les dépenses et invitant à analyser ces options de concert afin de capter la réalité des pratiques effectives des administrations (Scorsone et Plerhoples, 2010) aux tenants d'une approche restrictive des politiques d'austérité. Pour ces derniers, l'austérité conduit à tenter de faire des coupes dans les budgets et ne pas se focaliser sur celles-ci présente le risque de passer à côté des enjeux du moment. Bozeman (2010, p. 561) considère ainsi que la recherche sur les réponses administratives face à l'austérité gagnerait à moins prendre en compte les stratégies d'atténuation de l'austérité et à se focaliser sur les organisations qui assument une diminution de leurs coûts afin de mieux comprendre l'impact de l'austérité sur les cycles de vie organisationnels et les stratégies managériales. Dunsire et Hood (1989, p. 186) affirment « *qu'une coupe est une coupe* » et

que le principal problème à analyser est la manière dont se réduisent les dépenses et les effectifs avec le moins de dommage possible.

Une typologie de Overmans et Noordegraaf (2014) permet de distinguer et articuler les démarches de contraction des activités (*decline*), d'élagage des prestations (*cutbacks*), de réajustement des recettes et des dépenses (*retrenchment*) ou de restructuration des processus opérationnels en vue d'une meilleure efficacité (*downsizing*). La contraction des activités (*decline*) est une approche focalisée sur l'organisation avec des conséquences à long terme comme par exemple : arrêter certains types de prestations de services aux usagers (Levine, 1978). L'élagage des activités (*cutbacks*) est une approche focalisée sur l'équilibre budgétaire à court terme comme par exemple : diminuer le niveau des services délivrés ou le montant des subventions octroyées (Cepiku et Bonomi Savignon, 2012). Dans les deux cas il s'agit de comportements plutôt passifs et peu innovants d'après les auteurs. Le réajustement des recettes et des dépenses (*retrenchment*) est une approche dynamique à dominante fiscale bien décrite par Levine et al. (1981) qui peut s'incarner par exemple dans des partenariats public-privé. Enfin la restructuration des processus opérationnels en vue d'une meilleure efficacité (*downsizing*) qui se traduit par une réduction des effectifs (Freeman et Cameron, 1993), en recourant par exemple aux nouvelles technologies et au transfert de certaines tâches aux usagers, est une démarche centrée sur la chaîne de valeur de l'organisation publique. Ces deux comportements sont considérés comme plus pro-actifs et innovants par les auteurs. La dernière démarche, de *downsizing*, qui va être au centre de notre réflexion, est la plus novatrice mais elle est souvent la moins populaire.

1.3. Les outils pour maîtriser les coûts

Il serait difficile de recenser exhaustivement l'ensemble des actions contribuant à maîtriser les budgets, bien que plusieurs catégorisations aient été proposées (Levine, 1978 ; Jick et Murray, 1982 ; Bartle, 1996 ; Raudla et al., 2015). Cette difficulté est constitutive des politiques d'austérité, par nature conflictuelles et reposant sur une multiplicité de techniques (Bezes et Siné, 2011, p. 85). Pour essayer d'y voir clair, il nous faut revenir sur les fondements du contrôle de gestion.

La vision classique du contrôle de gestion d'Anthony (1965) le définissait par comparaison avec la planification stratégique d'un côté et le contrôle des tâches de l'autre. Cette vision qui se focalisait sur le noyau dur, universel, de la modélisation financière en œuvre dans toutes les entreprises sous la forme du calcul et de l'analyse des coûts par la comptabilité de gestion et du pilotage de la performance par les budgets est aujourd'hui dépassée. A la suite d'Otley (1999) et de Meyssonier (2014), on peut estimer que l'on doit étudier le système de pilotage de la performance dans sa globalité, c'est à dire l'ensemble des dispositifs formels qui permettent de garantir que les orientations stratégiques de l'organisation sont correctement déclinées au niveau des processus opérationnels de façon efficace et efficiente. Cette nouvelle approche est à la fois plus vaste dans son champ d'action que le contrôle de gestion traditionnel mais aussi plus contingente par nature car descendant jusqu'aux caractéristiques professionnelles des différentes activités.

Dans les collectivités territoriales, si la collectivité adopte une démarche de type *downsizing*, cette contextualisation au plus près des processus opérationnels est indispensable dans la recherche de la réduction des coûts sans diminuer la valeur fournie à l'utilisateur. Cette approche amène à s'intéresser à la dimension « micro » d'efficacité et d'efficacité des processus serviciels de terrain dans les services fournis aux usagers (Meyssonier, 1999). En cela les apports du contrôle de gestion des services peuvent être d'un grand secours, car en contexte

de crise, c'est la fonction politique des collectivités qui est interpellée voire atténuée, la repliant sur sa fonction de production de service : « *Il faut en convenir, pour ses habitants, la ville est avant tout un univers de services : des transports, des crèches, des piscines ... Pour dire les choses autrement, une bonne ville aujourd'hui, c'est une entreprise de services aux usagers, une entreprise de soins aux personnes en difficultés et une entreprise de spectacles et de distractions pour tous.* » (De Legge, 2014).

Les outils d'amélioration de l'efficacité des entreprises privées de service existent en grand nombre et sous des formes très diverses afin de réduire les coûts dans les processus serviciels tout en préservant la satisfaction perçue du client : *yield management* pour déplacer la demande dans les créneaux horaires creux, *benchmarking* entre les différentes unités délivrant une prestation de service comparable dans l'entité ou dans des entités identiques, *reengineering* en reconfigurant les processus productifs par un usage accru des technologies d'information et de communication, *lean management*, techniques de *self-service* du client et de recours aux automates, budget base zéro, analyse de la valeur, *kaizen costing*, *target costing*, etc. On peut donc se poser la question de leur possible transférabilité-adaptation aux services publics (Teuuvén, 2012 ; Meyssonier et Tahar, 2014). En effet, si le management public a ses particularités (Ferlie et al., 2007), les grandes questions posées en matière de management des entreprises, interpellent également les organisations publiques : décentralisation (responsabilisation et autonomie des managers de terrain) ; management par objectifs (contrats d'objectifs, indicateurs de résultat, intéressement au mérite) ; mise en concurrence avec les organisations publiques et privées comparables et recherche de l'efficacité ; orientation client (qualité perçue et valeur créée pour l'utilisateur). La LOLF depuis 2006 et la RGPP en 2007 vont dans cette direction mais leurs applications ont été encore assez réduites (ou remises en cause dans le cas de la RGPP) et beaucoup de choses restent à faire même si certaines expériences ont été engagées avec des résultats considérés comme prometteurs (Direction Générale pour la Modernisation de l'Etat, 2012 ; Meyssonier, 2015).

Nous allons maintenant, dans les sections empiriques qui suivent, essayer d'identifier (section 2) puis d'analyser (section 3) les démarches d'efficacité développées actuellement dans les collectivités territoriales françaises.

2. Les pratiques de réduction des coûts dans les collectivités territoriales françaises

Nous avons réalisé une recherche documentaire en deux volets afin de réunir le plus grand nombre possible d'informations sur les pratiques de réduction des coûts dans les communes, les départements et les régions françaises. La presse professionnelle spécialisée puis les actes des congrès récents de la principale association réunissant l'ensemble des fonctionnaires territoriaux français en charge de cette problématique ont été étudiés.

2.1. Recensement des expériences innovantes citées dans la presse spécialisée

Une recherche systématique a été faite dans la revue « Acteurs publics » (revue mensuelle consacrée à l'actualité de la sphère publique), de début 2008 à mars 2014, soit sur plus de six ans en utilisant des mots clés tels que « efficacité », « productivité », « économies », « réduction des coûts », etc.. On ne trouve que deux articles anecdotiques touchant aux démarches de réduction des coûts dans les collectivités territoriales. « La lettre du cadre territorial » (revue mensuelle à destination des cadres des collectivités territoriales) a été dépouillée sur plus de cinq ans, de début 2010 à février 2015, et on ne trouve qu'un article expliquant concrètement comment on a

obtenu une diminution de coûts. « Finance et Gestion » (revue mensuelle de l'Association Nationale des Directeurs Financiers et du Contrôle de Gestion, qui prend la suite d'une revue intitulée « Echanges ») a été étudiée de janvier 2009 à décembre 2014 et nous n'avons rien trouvé sur les démarches d'efficience dans les collectivités territoriales même si un groupe des contrôleurs de gestion du secteur public a été constitué dans l'association et qu'une rubrique « services publics » a vu le jour dans la revue.

« La Gazette des communes » est une revue hebdomadaire de référence dans le milieu des collectivités territoriales. Nous l'avons dépouillée sur six ans, de début 2009 à fin 2014. La revue étant interrogeable depuis mars 2014 avec des mots-clés sur une base de données électronique, nous avons pu tester la fréquence d'apparition d'articles au cours des années avec les termes : « efficacité », « efficience », « productivité », « économies », « réduction des coûts » et en tirer le tableau suivant :

Tableau 1 : occurrences d'apparition d'articles suivant les mots-clés

	2011 (depuis mars)	2012	2013	2014	Total
Efficacité	167	191	206	197	761
Efficience	29	39	45	40	153
Productivité	28	21	29	25	103
Economies	129	138	189	208	664
Réduction des coûts	4	6	10	9	29
	357	395	479	479	1710

Il faut remarquer que parfois un même article est référencé par deux mots-clés comme « efficacité » et « efficience » par exemple. Il faut aussi noter que les deux mots-clés « efficience » et « productivité » ont des sens très proches comme les deux mots-clés « économies » et « réduction des coûts ». Sur la période étudiée, on remarque que le terme « efficacité » est souvent cité et reste stable sur la période. « Efficience » est plus cité que « productivité », terme proche mais plus précis et ces deux termes sont eux aussi stables sur la période. « Economies » est beaucoup plus cité que « réduction des coûts », terme plus concret et presque tabou semble-t-il. Ces deux termes proches augmentent de plus de 50% en citations en deux ans entre 2012 et 2014.

De l'analyse des articles relevant de ces rubriques dans La Gazette des Communes, il ressort que les principales voies de réduction des coûts mises en évidence et dépassant le stade de l'intention pour se traduire par des résultats financiers quantifiables sont : la mutualisation des achats qui permet de faire des économies dans la commande publique (avec l'exemple spectaculaire des rames de tram) ; la mutualisation des moyens face à une demande croissante qui permet de faire des économies d'échelles internes (avec alors une progression des dépenses plus faible que l'augmentation de l'activité) ; les économies techniques liées à de nouvelles technologies différentes selon les métiers (par exemple en matière d'éclairage) ; l'externalisation d'activités effectuées à plus faible coût par des opérateurs privés (fourrière par exemple) ; la dématérialisation des opérations et l'e-administration ; etc. Mais les actions délibérées de réduction des dépenses en interne, avec une politique générale, la mobilisation du personnel et

des objectifs de réduction des coûts se traduisant par des résultats chiffrés significatifs, sont très peu citées.

Même si on parle beaucoup d'efficacité et d'économies, le contenu réel des expériences retracées est souvent décevant. Un article académique récent consacré aux méthodes managériales développées dans la fonction publique d'Etat (objectifs chiffrés, entretiens d'évaluation, systèmes de sanction-récompense, etc.) apporte une précision intéressante : « *Finalement, la grande différence entre public et privé est donc à rechercher dans les conséquences concrètes des dispositifs d'inspiration managériale, plus que dans l'amplitude de leur diffusion. On pourrait parler d'une forme de « management neutralisé » opérant sur un registre quasiment symbolique, plus propre à faire valoir la volonté de réforme du politique qu'à réellement transformer les choses.* » (Alber, 2013). Est-ce que ce phénomène n'est pas aussi ce qu'on constate dans les démarches d'efficience, d'économies et de réduction des coûts dans les collectivités territoriales ? C'est ce que suggèrent Overmans et Noordegraaf (2014) qui, dans un article déjà cité (mené sur la base d'entretiens réalisés avec 13 cadres territoriaux issus de 8 communes des Pays-Bas et avec 2 experts du secteur), indiquent : « *Municipal austerity talk indicates management through organizational change, not fiscal measures. In reality, however, most municipalities predominantly use fiscally-oriented measures that tend towards stability.* » et concluent en soulignant que les réponses à la crise financière des collectivités locales sont souvent plus rhétoriques que réelles. On comprend bien alors la nécessité d'aller au plus près du terrain pour mesurer la réalité des pratiques et des résultats dégagés par delà les discours officiels.

2.2. Recensement des pratiques innovantes promues par les fonctionnaires territoriaux

Si on étudie les communications effectuées et les débats induits depuis sept années lors des Assises nationales de l'Association Finance-Gestion-Evaluation des collectivités territoriales (AFIGESE) qui regroupe les directeurs financiers, les contrôleurs de gestion et les spécialistes de l'évaluation des collectivités territoriales, on peut affiner l'analyse.

Les Assises 2008 de l'AFIGESE se sont tenues à Nantes sur la thématique « Le rétrécissement des marges de manœuvre financières : opportunité pour une meilleure performance publique locale ? ». Alors que l'association regroupe les cadres financiers, du contrôle de gestion et de l'évaluation des collectivités territoriales, le contrôle de gestion n'y avait qu'une place très minime malgré la thématique globale annoncée. Dans l'atelier « La production du service public dans un contexte de contrainte financière », un des intervenants soulignait : « *Dans le document qui annonce cet atelier, il est indiqué pudiquement : « Comment développer les politiques publiques sans trop déraiper dans les dépenses ? ». Ne peut-on légitimement et sans dire un gros mot poser la question clairement : « Comment produire la même chose avec un plus faible coût aujourd'hui et maintenant ? ».* » (actes des Assises 2008). Et l'intervenant, extérieur au monde des collectivités territoriales, faisait part de son étonnement, à la lecture du dépliant qui annonçait le programme de la prochaine tenue des Entretiens Territoriaux de Strasbourg (ETS) organisés par le CNFPT du fait qu'on annonçait et présentait 26 ateliers, 7 rencontres, 8 débats mais aucun consacré à la maîtrise des coûts ! On doit d'ailleurs remarquer que si on se connecte aujourd'hui sur le site du CNFPT et qu'on va consulter la synthèse des ETS de 2007 à 2014, on ne trouve aucune entrée présentant explicitement des expériences de diminution des coûts dans les prestations de services de proximité. On est donc bien obligé de considérer que cela n'est pas une priorité de l'organisme chargé de la formation des cadres territoriaux français.

Les Assises 2009 de l'AFIGESE qui se sont tenues à Lille, avaient comme thématique « Le temps des ruptures, l'heure des choix ». Un atelier s'intitulait « Le contrôle de gestion ou l'anticipation du risque ». Il ne s'agissait donc pas de voir comment diminuer systématiquement

les coûts, ce qui n'est abordé en tant que tel nulle part au cours des assises, mais de prévenir les risques.

Les Assises 2010 se sont tenues à Saint-Etienne. La thématique en était : « L'après ruptures : la survie ou la renaissance ? ». La présentation des ateliers change alors nettement par rapport aux colloques précédents puisque deux ateliers sur cinq sont consacrés à la thématique des coûts. Un des deux ateliers est intitulé « La maîtrise des dépenses : la paire de ciseaux plutôt que la hache » (on est donc rassurés !). Dans cet atelier une contribution détaillée est effectuée le directeur Expertise financière et conseil en gestion du département de la Drome. Il analyse, au niveau « micro », le cas de la Prestation de Compensation du Handicap (PCH) soulignant notamment le point de départ : *« Ce sont des équipes médico-sociales qui attribuent l'allocation et, pour elles, peu importe le coût. Elles font au mieux des besoins de l'usager. Pas de consignes, on applique la loi, on fait ce que demande la personne. Alors qu'en réalité il y a des marges de manoeuvre même dans le cadre de la loi. »*. Et devant les dérives financières, la direction réagit sans affrontement majeur avec les personnels, en effet : *« Le personnel social ne comprend pas qu'il ne soit pas encadré non plus, qu'il n'y ait pas de directives. »*. Il explique dans le détail le travail de management entrepris et son impact : *« Ce travail permet une économie de 1,5 millions sur la tendance d'évolution normale de la PCH en 2010. C'est de l'ordre de 10%. Ce sont des montants énormes. Mais on voit que dès qu'on s'éloigne, dès que l'on ne met pas la pression financière pour le suivi des pistes d'optimisation, cela ne rentre pas dans la culture des cadres du social. Pour eux, se dire « Je dois travailler une demi-journée ou une journée par semaine à contrôler mes objectifs, voir s'ils sont mis en œuvre et si ce n'est pas le cas pourquoi. » cela ne leur est pas naturel. Il faut une pression constante pour qu'ils fassent ce travail. On y arrive parce qu'il y a la pression de la direction générale. »* (actes des Assises 2010). Un autre participant remarque par ailleurs : *« Pendant tellement longtemps, on reproché la non-qualité du service public que dans un grand nombre de processus aujourd'hui, on est en fait dans de la sur-qualité. »*, et il en donne un certain nombre d'exemples. Passant à un niveau plus général, un autre participant remarque : *« Je crois qu'une des grandes difficultés qu'on a dans le milieu des collectivités locales c'est l'absence de logique économique. On a des logiques sociales, des logiques politiques, des logiques administratives mais la logique économique est quelque chose qui est très peu développé. »*. Bien entendu d'autres témoignages montrent les différents leviers activés au niveau « macro » dans les collectivités locales comme l'attribution d'enveloppes de dépenses aux services et le blocage des engagements quand l'enveloppe est consommée ou bien le blocage des crédits disponibles non consommés deux mois avant la fin de l'exercice budgétaire par la direction des finances qui reprend la main sur ces dépenses pour éviter les consommations systématiques des reliquats en fin d'année par les différents services ou encore l'affectation systématique des recettes exceptionnelles non anticipées au désendettement.

Les Assises 2011 se sont tenues à La Rochelle avec la thématique : « Réformes territoriales : comment s'adapter ? ». Deux ateliers sur les cinq ont un titre prometteur : « Régulation des coûts ou régulation budgétaire ? » d'une part, « La baisse de la masse salariale : nouveau paradigme du management public local ? ». Mais dans le premier cas, il s'agit plus de valoriser le rôle du « conseiller de gestion » dans la préparation budgétaire que de mettre en œuvre de réelles mesures stratégiques de réduction des coûts. Pour le deuxième atelier, il est clair qu'il s'agit par mimétisme de s'inspirer de la RGPP au niveau des collectivités territoriales pour réduire les postes de contractuels et ne renouveler qu'une partie des départs des fonctionnaires territoriaux. Mais cette politique est très minoritaire dans les collectivités territoriales comme le montre l'évolution globale de la masse salariale des collectivités territoriales. Ainsi le directeur des finances et du contrôle de gestion d'une grande ville du Sud explique : *« Je viens d'une collectivité où j'estime qu'il n'y a pas pour l'instant de problématique en termes de masse salariale. Les postes sont pourvus et il y a un accroissement de la masse salariale de 5% en*

moyenne sur les dernières années. Je constate en parallèle dans certains services quand il y a trop d'agents qu'il y a aussi une démotivation. Nous avons un absentéisme relativement élevé. Il y a des situations de frustrations liées à ces situations de stabilité, de reconduction des effectifs. » (Actes des Assises 2011).

En 2012, c'est à Toulouse que les Assises se tiennent avec comme thématique : « Raréfaction des ressources, dépenses contraintes : quel projet de gestion pour pérenniser le service public local ? ». Il n'y a pas d'atelier spécialement consacré au contrôle de gestion ou aux démarches d'efficacité. Le prix de l'innovation financière récompense une contribution au titre irénique : « Une démarche d'optimisation plutôt qu'un plan d'économies ».

En 2013, les Assises de l'AFIGESE se tiennent à Reims et sont consacrées au thème : « Les réformes et les réorganisations au secours du service public local ». Un atelier est consacré à « Maîtrise des dépenses et réforme de l'organisation : lien fort ou lien faible ? » et s'intéresse aux questions de mutualisation. A la lecture du compte-rendu synthétique de l'atelier établi par des étudiants de l'INET, il apparaît assez nettement que le lien est bien faible. Un deuxième atelier, sur les cinq des assises, est intitulé : « Quels rôles et quel positionnement pour le contrôle de gestion afin d'apporter sa contribution aux réorganisations en cours ? ». Les contributions vont toutes dans le même sens : « Conseiller plutôt que contrôler : le changement de posture à la Ville de Montpellier » ou « Donner du sens aux organisations et réorganisations, l'accompagnement du conseil de gestion au Conseil Général des Pyrénées-Orientales » ou encore « Du contrôle à la maîtrise de gestion » ... le moins qu'on puisse dire c'est que c'est une version assez soft du contrôle qui est promue. Il n'est donc pas étonnant que le prix pour le contrôle de gestion des Assises soit accordé à une contribution de la Ville de Cluses qui ne devrait fâcher personne : « Mise en œuvre d'un dialogue de gestion élargi pour une gouvernance facilitée et enrichie ».

Enfin, en 2014, c'est en Avignon que les Assises ont lieu. Il y a cette année là six ateliers dont deux en contrôle de gestion. Le premier de ces deux ateliers est consacré aux indicateurs de pilotage et comprend une intervention entièrement consacrée à « la dictature du chiffre ». Le second atelier porte sur la temporalité d'un projet versus celle du résultat. On voit donc que si en apparence le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales s'étend en surface par rapport à sa place dans les congrès de l'AFIGESE des années précédentes, il a un peu de mal à « rentrer dans le dur ».

Suite à ce constat assez décourageant, il a été décidé d'aller interroger des experts sur la problématique spécifique des démarches d'efficacité, si peu présente dans la presse spécialisée et dans les réunions des cadres financiers territoriaux.

3. Explications et analyses d'un panel d'experts

Nous avons procédé à 14 entretiens d'experts. Ces entretiens visaient à comprendre à quel niveau et comment les collectivités étaient affectées par la crise et à identifier les stratégies développées et les actions mises en œuvre pour réagir à ce nouveau contexte. Deux vagues d'entretiens ont été réalisées.

La première a été réalisée à la charnière des années 2011 et 2012 auprès de quatre directeurs financiers, trois contrôleurs de gestion et un consultant en finances publiques locales. Nous avons tenté de maximiser la variété des organisations interrogées afin de couvrir l'ensemble des situations envisageables dans un contexte néanmoins restreint aux collectivités de plus de 40 000 habitants. Ainsi, les répondants appartenaient à toutes les strates de collectivités (communes,

EPCI à fiscalité propre, département, région). Ces entretiens visaient à apprécier la profondeur et la réalité de la crise financière et à analyser et caractériser les actions mises en œuvre.

La deuxième vague d'entretiens a été réalisée à la charnière des années 2014 et 2015 auprès de six experts. L'objectif était ici de caractériser les tendances générales des collectivités en matière de réduction des coûts et d'analyser plus finement certaines pratiques de réduction des coûts. Quatre entretiens ont ainsi été réalisés auprès d'associés ou de directeurs de l'activité secteur public/collectivités territoriales au sein de différents cabinets de conseil en management opérant sur l'ensemble du territoire national. Un entretien a été réalisé avec le responsable du domaine finance/contrôle de gestion du CNFPT. Par leur position d'intervenants récurrents face aux demandes d'assistance faites par les collectivités et de participants aux communautés de pratiques dans le domaine de la gestion publique locale, ces acteurs correspondent aux critères de l'expertise donnés par Glaser et Chi (1988) et ont une vision des tendances à l'œuvre dans notre objet d'étude. De surcroît afin de permettre l'expression éventuelle d'avis critiques, nous précisons en début d'entretien que celui-ci serait anonyme et nous leur demandions de ne pas citer le nom des collectivités dont ils nous évoquaient les pratiques. Un entretien suivant la logique boule de neige/suivi des réputations a également été conduit avec un fonctionnaire territorial qui avait participé à la mise en œuvre d'une démarche importante et archétypale de la logique de réduction des coûts : la mise en place du *Lean Management* dans une collectivité. Enfin, une dernière source de données repose sur la participation de l'un des auteurs au comité d'experts du domaine finances-contrôle de gestion du CNFPT qui a rassemblé, en décembre 2014, 13 experts (CRC, universitaires, directeurs financiers, directeurs du contrôle de gestion, consultants spécialisés, DGCL). Une réunion de ce comité consacrée à la discussion pendant quatre heures des démarches de réduction des coûts a été enregistrée et versée au corpus analysé.

3.1. Les entretiens réalisés en 2012 montrent l'inertie des collectivités territoriales en matière d'action sur les coûts

De manière contre-intuitive en 2012, les répondants ne constataient pas de diminution dramatique des ressources. Le triple choc des ressources (limitation de la fiscalité locale, plafonnement des dotations et difficulté d'accès à l'emprunt) abondamment commenté dans la littérature professionnelle n'apparaissait pas à leurs yeux comme un retournement de situation. Il s'inscrivait dans le prolongement des tendances initiées depuis l'acte deux de la décentralisation et était prévisible dans les signaux envoyés par les services de l'Etat (Trésor, DGCP, DGCL notamment) depuis de nombreuses années. Par ailleurs, l'effet de choc ne fut pas ressenti pour des raisons conjoncturelles. La très forte hausse des droits de mutations était venue largement compenser le gel des dotations de l'Etat et de surcroît, en période post-électorale, les exécutifs locaux ont eu tendance à augmenter la fiscalité dans les domaines qui restaient de leur ressort. Au total, les budgets se sont resserrés sans susciter de réaction de la part des élus qui ont dans l'ensemble maintenu leurs projets d'investissement et leurs niveaux de subvention.

La montée de l'incertitude était l'élément le plus marquant aux yeux des répondants. Toutes les ressources fiscales et financières sur lesquelles reposaient le financement public local ont été profondément révisées selon des mécanismes complexes auxquels se rajoutaient les traditionnels « jeux politiques » de calcul des ressources. La suppression de la Taxe Professionnelle a produit des effets non homogènes avec des outils de péréquation d'une grande complexité. Les bases fiscales foncières, seule ressource sur laquelle les collectivités conservaient une marge de manœuvre, ont vu leurs modes de calcul révisés. Enfin, depuis 2008, les collectivités connaissaient une série de réformes institutionnelles profondes et contradictoires qui situaient les directeurs financiers dans un environnement incertain où la modification des périmètres de service et des modes de gouvernance impacte directement le calcul des ressources. Ce contexte fiscal et institutionnel volatile affectait la capacité à produire des perspectives budgétaires

crédibles. Si la montée de l'aléa pouvait favoriser une tendance à éviter d'engager des dépenses récurrentes, nos interlocuteurs constataient plutôt une tendance à l'augmentation des dépenses, notamment sociales soit directement du fait de la crise (la gratuité mécaniquement accordée via le quotient familial, la demande croissante des habitants), soit indirectement (avec la pression de structures qui voient leurs subventions coupées par d'autres administrations).

La synthèse des entretiens d'experts a servi à réaliser un recensement des différentes stratégies mise en œuvre ou envisagées par les collectivités pour faire face au choc. Les premières démarches en cours dans certaines collectivités territoriales étaient : la modulation des ressources ; l'optimisation interne à larges mailles ; la réduction discrète des dépenses. La modulation des ressources consiste en ce que certaines collectivités ont eu tendance à augmenter les impôts qui restaient sous leur contrôle. Mais ces derniers n'impactant qu'une part limitée du budget local, une hausse importante a eu un impact faible sur le budget malgré une visibilité politique forte. Dans ce contexte, le jeu de transfert de blâme (Hood, 2013) à fonctionné à plein régime, les décideurs locaux présentant ces hausses comme la conséquence mécanique du désengagement de l'Etat et de la non compensation des charges transférées depuis 2004. L'optimisation interne à grande maille consiste en des démarches rapides et visibles de recherche d'économies. La priorité était d'obtenir des résultats rapides par la limitation des dépenses de personnel (non recrutement, non remplacement selon des modalités très variables), la refonte des politiques d'achat et la réduction des dépenses de confort (non renouvellement des éclairages de Noël, réduction des frais de bouche et de déplacement). La réduction discrète des dépenses s'incarne essentiellement dans la limitation des concours apportés aux satellites et partenaires des collectivités. Cette stratégie passe par la modulation à la baisse des taux, l'application stricte des barèmes légaux de remboursement, voire l'établissement de pactes de solidarité ou de contrats objectifs-moyens avec les associations en vue de stabiliser ou réduire l'enveloppe globale de subventions. Ces efforts d'économie restent modestes et ne suffisent pas à compenser l'augmentation des dépenses sociales. Comme l'indique un directeur financier de Conseil Général : « *Le social absorbe les efforts d'économie.* ». Fondamentalement, on voit donc que pour l'essentiel on reporte la contrainte et l'effort à l'extérieur sur les contribuables et les partenaires des collectivités territoriales.

Les démarches évoquées comme perspectives étaient les suivantes : l'optimisation interne fine ; la refonte des relations avec l'environnement institutionnel ; la refonte des périmètres d'intervention. L'optimisation interne fine consiste à tenter de lever l'ambiguïté précédente en se donnant les moyens de faire descendre l'analyse du rapport coût-valeur jusqu'au niveau micro des activités au sein des politiques et des directions. Les démarche de pilotage de la performance qui jusqu'alors étaient limitées au cadrage stratégique et à la segmentation des politiques publiques ont connu un processus de déclinaison opérationnelle, des indicateurs et enveloppes globales étant désormais fréquemment définis par directions et services. Pour cela, les grandes collectivités investissent dans des systèmes d'information décisionnels censés permettre une automatisation du *reporting*, une représentation géographique des indicateurs et un croisement de données internes et externes. Plusieurs collectivités ont mis en place des démarches similaires à la révision générale des politiques publiques fondées sur une priorisation des activités et des réorganisations de services. Mais, pour l'essentiel, il s'agit plus de démarches d'information que d'action réelle. Les deux dernières stratégies restent au stade de la prévision pour les répondants. Il s'agit par la refonte des relations avec l'environnement institutionnel, d'aller chercher des « solutions » en externe notamment auprès des autres acteurs institutionnels et ce de manière éventuellement conflictuelle. En effet, plusieurs villes-centres envisageaient de renégocier les pactes financiers passés avec leur EPCI afin de rendre plus effectivement solidaires les villes-périphériques des charges de centralité, au moment même où les intercommunalités envisagent une réduction de leurs dotations de solidarité communautaire. La refonte des périmètres

d'intervention consiste de son côté à réduire les prestations facultatives, à moduler la tarification des prestations et/ou à privatiser certaines composantes de l'action publique.

Il ressort donc de la première vague d'entretien que la crise de 2008 ne constitue pas en tant que telle une rupture pour les collectivités mais plutôt une accentuation de tendances déjà à l'œuvre auxquelles les collectivités font face par une augmentation de leurs ressources et des actions limitées de réductions ou de contingentement de leurs dépenses. En 2014, l'annonce de la baisse des dotations de l'Etat et le prolongement de la crise (et de ses effets mécaniques sur les dépenses sociales) nous amènent à enclencher une deuxième vague d'entretiens afin de savoir comment le comportement des collectivités évolue.

3.2. Les résultats de la seconde vague d'entretiens montrent le changement des discours mais la faiblesse récurrente des actions

Un des objectifs de cette deuxième vague d'entretiens était de voir si ce qui était annoncé en 2012 comme les actions futures probables des collectivités était devenu une réalité. Dans la mesure où les répondants des différentes vagues d'entretiens ne sont pas les mêmes, il ne s'agit pas là de faire une comparaison précise des évolutions, mais de confronter deux coups de sondes dans le réel à des phases différentes de la crise des finances publiques locales. Les entretiens réalisés montrent que l'année 2015 semblent constituer aux yeux des acteurs le réel tournant vers la réduction des coûts sous l'effet dirimant de la baisse des dotations de l'Etat.

L'accroissement de l'efficacité des collectivités locale suppose une modification de la relation entre moyens et résultats des activités délivrées. Elle recouvre cependant une variété de modalités : faire plus avec autant, faire beaucoup plus avec autant et un peu plus, faire plus avec moins, faire autant avec moins, faire moins avec beaucoup moins. Les propos collectés auprès des experts sont très clairs et consensuels sur la stratégie généralement suivie par les collectivités françaises jusqu'en 2015 : il s'agit de « faire plus avec autant » que ce soit au niveau de l'affichage ou du contenu effectif des démarches engagées.

Au niveau de la labellisation et de la conception des démarches de réduction des coûts, les répondants constatent des évolutions qui n'aboutissent pas à de réelles économies : « *En 2008, on était dans la politique de l'autruche totale. On n'était pas du tout dans l'optimisation. On a commencé à parler de performance, mais c'était tout nouveau. Aujourd'hui on commence à parler d'efficacité, mais ça va très lentement* ». Un autre répondant déclare : « *Ce qui me frappe quand on approche ce sujet, c'est l'absence (car pas assumable politiquement) de vrai programme de réduction de coût de courte durée comme le ferait une entreprise privée (on a des clients privés donc on peut facilement comparer). La réduction de coûts ne s'exprime pas comme cela ou seulement dans des cercles réservés (direction générale ou équipe de direction générale) et toute tentative qui vise la réduction de coûts (notamment sur les effectifs car c'est la masse la plus importante) est tellement risquée d'un point de vue social qu'elle n'est pas affichée* ». Un autre répondant arrive au même constat en considérant que si l'on ne parle pas encore d'économies, on voit une évolution récente qui prépare lentement les esprits : « *On n'a pas le recul suffisant pour mesurer réellement les économies. Malgré cela, il y a un processus d'acculturation. J'ai un recul d'une trentaine d'années, je vois que des idées sur la performance, l'optimisation, l'efficacité ont fait leur chemin. C'est vrai que dans le secteur public local le discours et les concepts précèdent toujours la réalité opérationnelle d'assez loin. Le temps public est long. Il ne faut considérer comme un échec le fait que cela ne se soit pas traduit opérationnellement tout de suite. Après on peut ne pas s'en contenter mais c'est un autre sujet* ». Enfin un dernier répondant déclare : « *J'ai pas le sentiment qu'on soit dans le management de la réduction des coûts dans les collectivités françaises : on ferait moins, on fermerait le robinet et on*

apprendrait à ne plus avoir soif. On est plutôt dans du management de la rigueur budgétaire et de rigueur de gestion. Tous les projets sur lesquels je suis amené à travailler ou que je vois passer, ne visent pas à faire moins. On en est plutôt au stade de la chasse au gaspi. ».

Les répondants indiquent deux principales raisons qui peuvent expliquer l'écart entre la nécessité perçue de réaliser des économies et la logique à l'œuvre de simple limitation de la croissance des dépenses.

La crainte du risque social est un facteur récurrent pour expliquer que les démarches d'analyse des processus qui identifient des gisements de réduction des dépenses ne soient pas exploitées pleinement. En effet, si l'on semble mieux en mesure d'identifier les zones de sous-productivité, l'action sur le phénomène lui-même reste un problème : *« Dans le privé, revisiter les processus de travail pour éliminer les tâches inutiles ou sans valeur ajoutée sert à gagner en productivité et pouvoir réduire les effectifs. Sauf que, dans les collectivités, la dernière partie de la rationalisation (réduction des effectifs) ne se fait pas. »*. Un autre déclare *« Quand on a trouvé de la sous-productivité ou des zones où on a trop d'agents, la réponse que l'on vous fait c'est : « Ah oui mais ça c'est là où on a mis des gens qui sont en difficulté professionnelle ». Donc, quand on trouve des gisements de productivité, on va juste les déplacer et ne pas faire d'économies. C'est la limite de l'exercice »*. Plusieurs répondants évoquent la crainte de conflits sociaux. L'attitude de l'encadrement intermédiaire est ici à la fois variable et centrale : *« Un responsable de service technique est le premier à défendre ses équipements parce qu'il est lui-même convaincu de l'impact de sa politique publique et aussi parce qu'il existe à travers le poids des ressources humaines qu'il gère. Le renoncement est difficile au niveau des services, parce que c'est appauvrir son pouvoir »*. Pour d'autres, le problème réside dans un manque de compétences : *« Quand on commence à travailler en dessous du niveau DGS-DGA-Directeur, avec des chefs de service, on voit des crispations absolument terrifiantes et qu'on retrouve dans la mise en œuvre, puisqu'ils sont à la charnière entre l'encadrement supérieur et les subalternes. Donc c'est l'encadrement intermédiaire qui a tout le fardeau sur le dos et qui ne sait pas faire »*. Mais certains répondants, au contraire, considèrent que les encadrants sont dans l'attente d'enclencher des opérations de réduction des coûts : *« Dans une grande ville, j'y suis allé chapeauté par le DRH (qui était légitime avec un bon relationnel) pour aller gratter, optimiser et en fin de compte j'ai été bien accueilli par les directeurs car en fait tout le monde en souffre : le directeur n'est pas forcément fier de ce qu'il se passe dans son service (petits arrangements, petites habitudes), donc le directeur est peut-être content qu'un consultant débarque et puisse dire ce qu'il ne peut pas dire »*.

Une autre raison correspond aux réticences des élus qui craignent les retombées politiques d'une réduction du niveau des prestations : *« Les DG nous expliquent que les élus ne sont pas encore mûrs. »*. Cette réticence découle des anticipations faites sur les réactions des habitants : *« On veut aller sur les gros postes, mais ils sont souvent politiquement délicats. Le gros sujet pour faire de la réduction de coût, c'est l'offre de service et le niveau de service. Derrière cela c'est le contenu des politiques publiques obligatoires et facultatives et le contenu de l'offre de services associés. Ça peut être les horaires d'ouverture d'établissement ouverts au public, les horaires des piscines... Mais ça se heurte à des arguments du type « Nos élus tiennent à ce qu'il y ait une cuisine dans chaque école ». Or une cuisine dans chaque école ça vaut cher. »*. La plupart des répondants ne considèrent pas que la couleur politique de la collectivité ait une influence sur l'attitude des élus et agents face aux démarches de réduction des coûts.

En résumé, pour les experts interrogés, la réduction des coûts est l'objet d'une vraie prise de conscience. C'est une réelle différence avec la première vague d'entretiens réalisés en 2011/2012. Néanmoins, si les barrières cognitives tombent, les évaluations des experts restent critiques sur la faiblesse des mises en oeuvre : *« C'est toujours pas bon ! »*. Selon un répondant : *« Il y a peut-être un début de mise en cohérence de tous ces leviers, mais aujourd'hui c'est plutôt des choix ponctuels et dispersés »*. Le décrochage entre les objectifs et les moyens est évoqué par d'autres répondants : *« Beaucoup des demandes portent sur la stratégie d'optimisation (éventuellement opérationnelle), l'aide à la conception mais peu portent sur l'accompagnement à la mise en œuvre. Ils aiment réfléchir avec un consultant, mais ils ne se rendent pas compte que la mise en œuvre compte autant et ils se plantent sur la mise en œuvre. Les collectivités ne savent pas choisir leur combat, donc elles font tout mal et chaque révolution chasse l'autre. Par exemple, on avait un plan d'analyse des RH dans une Région et tout le monde était d'accord pour dire qu'il y avait 20% d'effectifs en trop au siège ce qui représentait beaucoup de personnes... mais finalement ils nous ont dit que ce n'était plus important. »*.

Conclusion

La crise des finances publiques n'épargne pas les collectivités territoriales. Alors que des mesures sont déjà en cours dans les administrations centrales et dans le système de santé pour réduire les coûts, les administrations locales semblent prendre aujourd'hui la mesure des actions à engager mais celles-ci restent pour l'instant au stade de la réflexion et de la préparation. Elles vont devoir inévitablement agir par la contraction des activités (*decline*), l'élitage des prestations (*cutbacks*), le réajustement des recettes et des dépenses (*retranchment*) ou la restructuration des processus opérationnels (*downsizing*). Notre étude a été consacrée plus spécifiquement à cette dernière possibilité et aux démarches d'efficience, de productivité et de réduction des coûts dans les collectivités locales au niveau « micro » des processus mis en œuvre dans le cadre des services publics de proximité aux usagers.

Nous avons mis en évidence, par l'étude de la presse spécialisée (et notamment de La Gazette des communes) et des actes des congrès de la principale association des spécialistes de la question dans les collectivités territoriales (l'AFIGESE) que très peu d'initiatives avaient été engagées. Des entretiens avec des experts ont permis de comprendre pourquoi les collectivités semblent mettre du temps à entrer en phase opérationnelle sur les démarches de réduction de coût. Les élus hésitent à affronter les résistances des fonctionnaires locaux et donc n'envisagent pas de diminuer les effectifs salariaux. Ils ne sont pas prêts par ailleurs à assumer la responsabilité politique de mesures d'économies. Dans cette situation l'essentiel des efforts est reporté sur les partenaires des collectivités territoriales et sur les contribuables. Les comportements les plus récents en matière de fiscalité locale, semblent particulièrement inquiétants. En avril 2015, on apprenait qu'une vague d'augmentation de la fiscalité locale était de nouveau enclenchée par des villes de droites comme de gauche, avec un maire réélu ou un nouveau maire : + 5% à Bordeaux ou à Nice, + 10% à Lille, + 15% à Toulouse ... On en donc dans une situation où une partie des collectivités territoriales refuse d'assumer les efforts de réduction de coûts des services publics de proximité et où les autres reconnaissent cette nécessité mais en reste à une attitude rhétorique qui ne s'incarne pas dans des actions réelles (sauf quelques rares exceptions récentes dans des collectivités territoriales où une alternance politique a eu lieu).

Notre étude va être complétée par une enquête par questionnaires auprès de tous les directeurs généraux et adjoints des collectivités territoriales françaises, réalisée dans le cadre d'un projet comparatif réunissant des chercheurs de différents pays (programme de recherche européen

COST - Local Reforms in Europe) afin de mieux comprendre les raisons des faibles avancées concrètes dans ce domaine. Elle sera également prolongée par une recherche action, dans les rares collectivités territoriales engageant des actions de diminution des coûts, qui se déploiera pendant trois ans dans le cadre d'un travail doctoral. L'accumulation de matériaux empiriques issus de cette étude des *best practices* en matière de recherche de l'efficacité publique nous permettra d'approfondir l'analyse et d'identifier les possibilités qui s'offrent aux managers publics locaux.

Bibliographie

ALBER A. (2013) : « Management et nouvelle gestion publique : limites et paradoxes de l'imitation du privé », *La Nouvelle Revue du Travail*, format numérique.

ANDERSON K. M. (2001) : « The Politics of Retrenchment in a Social Democratic Welfare State Reform of Swedish Pensions and Unemployment Insurance », *Comparative Political Studies*, 34 (9), 1063-1091.

ANTHONY R. (1965) : *Management Planning and Control System: A Framework for Analysis*, Harvard Business Press School.

ATTALI J. (2008) : *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française : 300 décisions pour changer la France*. La Documentation Française, Paris.

BARTLE J. R. (1996) : « Coping with Cutbacks: City Response to Aid Cuts in New York State », *State and Local Government Review*, 38-48.

BASLE M. (2014) : « La contrainte financière oblige les élus à se montrer créatifs dès le début de leur mandat », *Place Publique* 47, 31-34.

BEZES P. et SINE A. (2011) : *Gouverner (par) les finances publiques*. Presses de Sciences Po. Paris.

BOIN A., T'HART P. et MC CONNEL A. (2009) : « Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests », *Journal of European Public Policy*, 16 (1), 81-106.

BOYNE G.A., FARREL C., LAW J., POWELL M. et WALKER R.M. (2003) : *Evaluating Public Management Reforms*, Buckingham: Open University Press.

BOZEMAN B. (2010) : « Hard Lessons from Hard Times: Reconsidering and Reorienting the "Managing Decline" Literature », *Public Administration Review*, 70 (4), 557-563.

CAPERCHIONE E., SALVATORI F. et BENGHI E. (2014) : « New Development: Where There's a Will, There's a Way – Acting Beyond Cutbacks », *Public Money and Management*, mars, 135-138.

CEPIKU D. et BONOMI SAVIGNON A. (2012) : « Governing Cutback Management: Is There a Global Strategy for Public Administration ? », *International Journal of Public Sector Management*, 25 (6/7), 428-436.

COUR DES COMPTES (2014) : *Les Finances Publiques Locales : Rapport Public Thématique*. Octobre, Paris.

DIRECTION GENERALE POUR LA MODERNISATION DE L'ETAT (2012) : *Transformation(s) : Etat agile, Etat durable*, Editions Autrement, Collection LE MOOK.

DE LEGGE J. (2014) : « Inventer des événements démocratiques », *Place Publique* 47, 18-20.

DUNSIRE A. et HOOD C. (1989) : *Cutback Management in Public Bureaucracies. Popular Theories and Observed Outcomes in Whitehall*, Cambridge: Cambridge University Press.

FERLIE E., LYNN L., POLLITT C. (2007) : *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press.

FREEMAN S. et CAMERON K. (1993) : « Organizational Downsizing: A Convergence and Reorientation Framework », *Organization Science* 4 (1), 10-29.

GALAI D. et SADE O. (2006) : « The “Ostrich Effect” and the Relationship between the Liquidity and the Yields of Financial Assets », *The Journal of Business*, 79 (5), 2741-2759.

GLASER R. et CHI M. (1988) : « Overview », In M. CHI, R. GLASER et J. FARR (eds.), *The Nature of Expertise*, Mahwah, Lawrence Erlbaum Associates.

HACKER J. S. (2004) : « Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States », *American Political Science Review*, 98 (02), 243-260.

HOFFMANN MARTINOT V. (1988) : « Enseignements pour les collectivités locales françaises des pratiques et techniques de planification et de gestion prévisionnelle appliquées à l'étranger », *Politiques et Management Public*, 6 (3), 103-124.

HOOD C. (2013) : *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-preservation in Government*. Princeton University Press.

JAMET A. (2010) : *Rapport sur les finances départementales*. La Documentation Française, Paris.

JICK T. D. et MURRAY V. V. (1982) : « The Management of Hard Times: Budget Cutbacks in Public Sector Organizations », *Organization Studies*, 3 (2), 141-169.

KONZELMANN S. J. (2014) : « The Political Economics of Austerity », *Cambridge Journal of Economics*, doi: 10.1093/cje/bet076.

LAMBERT A. (2007) : *L'Etat et les Collectivités Territoriales*. La Documentation Française, Paris.

LEISINK P. et BACH S. (2014) : « Economic Crisis and Municipal Public Service Employment: Comparing Developments in Seven EU Member States », *Transfer*, 20 (3), 327–342.

LE LIDEC P. (2009) : « Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires : l'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales », *Revue française d'administration publique*, 3 (131), 477-496.

LEVINE C.H. (1978) : « Organizational Decline and Cutback Management », *Public Administration Review*, 38 (4), 316–325.

LEVINE C.H. (1979) : « More on Cutback Management: Hard Questions for Hard Times », *Public Administration Review*, 39 (2), 179–83.

LEVINE C., RUBINS I. et WOLOHOJIAN G. (1981) : *The Politics of Retrenchment : How Local Governments Manage Fiscal Stress*, Sage.

MASCIO F., NATALINI A. et STOLFI F. (2013) : « The Ghost of Crises Past: Analyzing Reform Sequences to Understand Italy's Response to the Global Crisis », *Public Administration*, 91(1), 17-31.

MEYSSONNIER F. (1999) : « Nature et outils du management public », in *Le Maire Entrepreneur?* livre collectif sous la direction du professeur LE DUFF, Presses Universitaires de Pau, 15 pages.

MEYSSONNIER F. (2014) : « Nouveaux repères et nouveaux espaces du contrôle de gestion dans les services », *Revue Française de Gestion* 241, 93-105.

MEYSSONNIER F. (2015) : *Le Pilotage des services publics*, livre collectif sous la direction de F. MEYSSONNIER, Presses Universitaires de Rennes, avril.

MEYSSONNIER F. et TAHAR C. (2014) : « Gérer et contrôler le temps de l'interface prestataire-usager dans les services publics », *Comptabilité, Contrôle, Audit* 20 (2), 39-66.

OTLEY D. (1999) : « Performance Management : A Framework for Management System Research », *Management Accounting Research* 10, 363-382.

OVERMANS T. et NOORDEGRAAF M. (2014) : « Managing Austerity: Rhetorical and Real Response to Fiscal Stress in Local Government », *Public Money and Management*, mars, 99-106.

OVERMANS T. et TIMM-ARNOLD K. P. (2015) : « Managing Austerity: Comparing Municipal Austerity Plans in the Netherlands and North Rhine-Westphalia », *Public Management Review*, 1-20.

PEBEREAU M. (2005) : *Rompre avec la facilité de la dette publique*. La Documentation Française, Paris.

RAUDLA R., DOUGLAS J.W., RANDMA-LIIV T. et SAVI R. (2015) : « The Impact of Fiscal Crisis on Decision-making Processes in European Governments: Dynamics of a Centralization Cascade », *Public Administration Review*, 75 (6), 842–852.

RICHARD P. (2006) : *Solidarité et Performance : Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*. La Documentation Française, Paris.

RIDLEY C. et NOLTING O. (1933) : « How Cities Can Cut Costs: Practical Suggestions for Constructive Economy in Local Government », *International City Managers Association*.

SAVAGE J. D. et SCHWARTZ, H. (1999) : « Cutback budgeting ». In Roy T. Meyers (eds.) *The Handbook of Government Budgeting*, Jossey-Bass: San Francisco, 529-47.

SCORSONE, E. A. et PLERHOPLES C. (2010) : « Fiscal Stress and Cutback Management Amongst State and Local Governments. What Have We Learned and What Remains to Be Learned? », *State and Local Government Review*, 42 (2), 176-187.

TEUUVEN B. (2012) : *Lean for the Public Sector*, CRC Press.

WILKS S. (2010) : « Cutback Management in the United Kingdom. Challenges of Fiscal Consolidation for the Administrative System », *The Korean Journal of Policy Studies*, 25 (1), 85-108.